

Sentencia T-349/13

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Requisitos para que se configure

Esta Corporación ha establecido que se configura la temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes, (ii) identidad de hechos, (iii) identidad de pretensiones; y, (iv) ausencia de justificación frente al ejercicio de la nueva acción de tutela. Si la actuación cuestionada cumple con los anteriores requisitos, puede concluirse que se trata de una actuación temeraria que lesiona los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, así como también los mandatos constitucionales de buena fe, el no abuso de los derechos propios y el deber de colaboración para el funcionamiento de la administración de justicia. Es más, en el marco de la jurisprudencia constitucional, resulta claro que la verificación de los requisitos antedichos, prima facie, torna improcedente la nueva acción de tutela comoquiera que sobre el mismo asunto objeto de análisis existe una decisión judicial definitiva e inmutable, es decir, por cuanto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

TEMERIDAD-Inexistencia para el caso por no existir prueba de la actuación temeraria

La Sala de Revisión observa que Fonvivienda en su respuesta tutelar se limitó a afirmar que la actora había presentado una anterior acción de tutela con identidad de partes por cuanto en esa oportunidad también había demandado a Fonvivienda, con identidad en el relato de hechos porque refería al subsidio de vivienda calificado desde el año 2007, y con identidad de objeto porque en esa oportunidad invocó la protección del derecho fundamental a la vivienda, buscando la entrega efectiva e inmediata del subsidio para el cual se postuló años atrás. Sin embargo, para cimentar su afirmación de que en el caso bajo examen se configura una actuación temeraria, no adosó prueba siquiera sumaria que demuestre el uso indebido de la solicitud de amparo constitucional. La ausencia de pruebas relevantes desemboca entonces en que, la entidad accionada no demostró la identidad de hechos y pretensiones adosando la sentencia judicial respectiva o la acción de tutela anterior, para verificar tales requisitos y si existía alguna justificación frente al ejercicio de una nueva acción de tutela por parte de la actora. Como ello no se probó, resulta imposible de

determinar la temeridad que expone Fonvivienda y, por ello, el cargo deviene al fracaso.

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

La Corte ha decantado que la tutela se rige por el principio de subsidiariedad y que el mismo se flexibiliza cuando el amparo constitucional es invocado por sujetos de especial protección constitucional, como lo son las personas víctimas de desplazamiento forzado. En tal caso, la tutela se erige como el mecanismo idóneo y eficaz para procurar la defensa de sus derechos fundamentales y para obtener una protección inmediata de los mismos.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procede por ser sujetos de especial protección dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Seguridad de la tenencia

Siendo el derecho a la vivienda digna una garantía reconocida como fundamental para la población desplazada dada su condición de vulnerabilidad, en la actualidad existe un indicador principal del goce efectivo de dicho derecho, el cual se denominada “seguridad jurídica de la tenencia” e implica que el hogar desplazado habite en una vivienda propia donde cuente con escritura pública debidamente registrada, o si se trata de una vivienda habitada en arriendo, cuente con contrato escrito y con una ayuda económica o subsidio con el cual garantice el pago del valor mensual del canon.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Marco constitucional y legal

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Asignación de turnos para la entrega de recursos para vivienda familiar de interés social

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Regla general sobre el respeto de los turnos en la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Para la asignación de turnos para la entrega del subsidio de vivienda a población desplazada debe tener en cuenta especialmente a madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o

personas de la tercera edad

La jurisprudencia constitucional ha estimado que los turnos asignados por la administración para la entrega de los subsidios de vivienda a la población desplazada, no pueden ser alterados en su orden usual por cuanto ello implicaría vulnerar los derechos a la igualdad y al debido proceso de quienes confían en que los mismos serán asignados aplicando criterios preestablecidos de prioridad. No obstante, esa regla general ha sido modulada en casos excepcionales, en atención a las condiciones de mayor vulnerabilidad y de particular indefensión que enfrentan algunas personas o núcleos familiares dentro del mismo grupo poblacional víctima de desplazamiento forzado. Por consiguiente, el juez de tutela debe atender el grado de protección reforzada que requieren ciertos beneficiarios del subsidio, tales como madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, que alejen y demuestren una situación especial de mayor vulnerabilidad.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda de definir la fecha precisa de desembolso del subsidio familiar de vivienda de interés social a madre cabeza de familia

Referencia: expediente T-3801638

Acción de tutela instaurada por Yinna Paola Hernández Quintero contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela que dictó el Juzgado 2° Civil del Circuito de Neiva, el 30 de noviembre de 2012, que resolvió la acción de tutela que formuló Yinna Paola Hernández Quintero contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta

El 16 de noviembre de 2012, la señora Yinna Paola Hernández Quintero instauró acción de tutela contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda[1], por considerar que éste con sus omisiones le vulnera sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital, atendiendo los siguientes hechos:

1.1. Manifiesta ser víctima de desplazamiento forzado derivado del conflicto armado interno que vive nuestro país, motivo por el cual desde hace algunos años reside en el municipio de Neiva -Huila.

1.2. Narra que desde su arribo forzado a tal municipio, ha solicitado a diferentes entidades del gobierno que le brinden una solución real y efectiva a la grave situación que presenta su núcleo familiar, habida cuenta que es madre cabeza de familia de varios menores de edad y carece de recursos económicos para autosostenerse.

1.3. En respuesta a lo anterior, Fonvivienda le indicó que podía participar en el año 2007 en la convocatoria nacional para la adquisición de vivienda nueva o usada para la población desplazada.

1.4. Cuenta que se postuló en dicha convocatoria del año 2007 para que se le asignara un subsidio de vivienda de interés social, siendo seleccionada y calificada como apta para recibir el correspondiente subsidio. Ante tal situación, le fue entregada una carta de asignación donde se le indica que debe esperar el turno respectivo, el cual hasta el momento nunca le ha sido informado[2].

1.5. Señala que han transcurrido más de 4 años desde que fue calificada como apta para recibir el subsidio de vivienda para la población desplazada, pero hasta la fecha no le ha

sido desembolsado a pesar de necesitar un techo digno y propio para poderle brindar un bienestar a sus menores hijos.

1.5. Explica que a pesar de presentar peticiones verbales y escritas a Fonvivienda, ésta entidad le informó que debía seguir esperando el desembolso del subsidio. Para tal efecto, precisa la actora que esa entidad omitió hacer un estudio de la prioridad de su núcleo teniendo en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran por la misma condición del desplazamiento interno, al igual que omitió evaluar que no es beneficiaria de programas de restablecimiento económico que la ayuden a estabilizarse y a garantizar su subsistencia mínima.

1.6. En virtud de lo antedicho, la accionante invoca la tutela solicitando el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital, vulnerados por el Fondo accionado. En consecuencia, pide (i) que en un término prudente se le asigne el respectivo subsidio de vivienda; y (ii) que se le defina un plan de vivienda para su caso a través del cual se haga efectivo el subsidio mediante la figura del desembolso para la adquisición de vivienda nueva o usada.

2. Respuestas de la entidad accionada:

La apoderada especial del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pronunció solicitando declarar la improcedencia de la tutela porque la señora Yinna Paola Hernández Quintero presentó con anterioridad otra acción de amparo que cursó ante el Juzgado 3° Civil Municipal de Neiva, la cual fue resuelta mediante sentencia del 26 de marzo de 2012, declarando su improcedencia. Por lo anterior, indica que existe una conducta temeraria por parte de la actora por cuanto (i) existe identidad de partes porque aquella vez demandó a Fonvivienda; (ii) existe identidad de causa petendi porque “los escritos mediante los cuales acciona en dos oportunidades la jurisdicción constitucional, armonizan un mismo relato en general de los hechos tendientes a obtener por vía constitucional el beneficio de asignación del subsidio familiar de vivienda, omitiendo agotar los trámites administrativos establecidos para tal propósito, con lo que se justifican idénticas pretensiones”; y, (iii) existe identidad de objeto porque en ambas oportunidades invocó la protección del derecho fundamental a la vivienda, basándose en la solicitud de entrega del subsidio familiar de vivienda de interés social en el cual figura la

actora con estado calificado. De esta forma, el Fondo accionado indica que se configuran las tres condiciones que conducen al rechazo in limine de la tutela por temeridad, debiéndose aplicar el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.

De forma subsidiaria, “en el caso remoto de no prosperar la solicitud de temeridad”, la representante judicial de Fonvivienda se opuso a la prosperidad de las pretensiones tutelares, aduciendo para tal efecto que una vez fue revisado el caso del hogar de la actora en la bolsa especial de población desplazada que se presentó a la convocatoria del año 2007[3], se logró determinar que su núcleo se encuentra en estado calificado y que en el sexto proceso de asignación de subsidios familiares realizado en mayo de 2011, se determinó que el hogar de Yinna Paola Hernández fue calificado con un puntaje de 48, siendo el máximo puntaje del departamento 65 y el mínimo puntaje 55. Así mismo, señaló que entre el puntaje mínimo asignado en el departamento de Huila y el puntaje del hogar de la actora, existen 625 hogares pendientes de recibir el subsidio, y que en total en la convocatoria se encuentran 64.994 hogares en estado calificado[4].

Puntualizó que la fórmula que se aplica para la calificación de las postulaciones y la asignación del subsidio, tiene presente los siguientes ítems: (i) el componente de la política habitacional y tipo de solución, (ii) número de miembros del hogar; (iii) vulnerabilidad étnica (indígenas-afrodescendientes); (iv) condición de mujer jefe de hogar; (v) tiempo de desplazamiento; (vi) vinculación a un plan de acción zonal; y (vii) los valores de los componentes de la política habitacional y tipo de solución, que son: retorno, mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio, adquisición de vivienda nueva para hogar no propietarios; y reubicación.

Agregó que para Fonvivienda es imposible señalar una fecha y generar un turno para la entrega de los subsidios familiares de vivienda, por cuanto la entidad viene cambiando los lineamientos de la política de vivienda para que las personas desplazadas reciban el subsidio a través de un cupo dentro de un proyecto de vivienda que haya presentado la entidad territorial del domicilio de la parte accionante o dentro de los proyectos que igualmente la entidad territorial haya presentado en las fechas de las convocatorias para los constructores interesados en radicar sus propuestas para la construcción de vivienda gratuita, dentro del programa de las 100 mil viviendas gratis que impulsa el gobierno nacional.

De esta forma, señaló que para la nueva selección de hogares potencialmente beneficiarios con la asignación del subsidio de vivienda, se tiene en cuenta la composición poblacional del proyecto y unos criterios de priorización, siendo uno de éstos últimos, aquellos hogares que se encuentran en estado calificado en el sistema de información del subsidio familiar administrado por Fonvivienda y que se hayan postulado en la convocatoria del año 2007, criterio de priorización de segundo orden que corresponde al caso de la actora.

Finalizó indicando que mediante resolución No. 0604 del 25 de julio de 2012 expedida por Fonvivienda, se distribuyeron los cupos de los recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie, correspondiendo 2.180 cupos al departamento del Huila según prioridad, por lo cual afirmó que la entidad accionada ha hecho todos los esfuerzos para garantizar los derechos de la población desplazada en un marco de igualdad.

El Juzgado 2° Civil del Circuito de Neiva - Huila, negó la tutela de los derechos fundamentales invocados por la señora Yinna Paola Hernández Quintero, al considerar que si bien esta se encuentra en estado calificado desde el año 2007, superando el procedimiento que establece el Decreto 2190 de 2010, debe continuar esperando la asignación del subsidio de vivienda por cuanto existen una lista que establece Fonvivienda de acuerdo con a la puntuación otorgada al hogar durante el trámite de calificación, y porque para hacerle el giro se debe contar con la disponibilidad de recursos por parte del gobierno nacional. De esta forma, concluyó que el Fondo accionado no ha vulnerado los derechos fundamentales de la actora, puesto que su actuar se encuentra ajustado a derecho.

Finalizó diciendo que se debe respetar la lista de calificación para la entrega de subsidio de vivienda, toda vez que no tenerla en cuenta generaría una vulneración del derecho a la igualdad de las demás personas que como la actora se encuentran a la espera de la asignación del respectivo subsidio.

II. TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN:

1. Mediante auto del 6 de mayo de 2013, el Magistrado Sustanciador dispuso vincular al Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, para que se pronunciara sobre las pretensiones de la actora, al igual que le solicitó remitir con destino al expediente de la referencia la siguiente información:

- a) Indicara si la señora Yinna Paola Hernández Quintero se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, o actual Registro Único de Víctimas.
- b) En caso positivo, informara desde qué fecha detenta el reconocimiento legal de la condición de desplazada y cómo está integrado su núcleo familiar en el registro.
- c) Especificara si en el registro existe alguna condición especial o de priorización asignada a la actora o a su núcleo familiar.
- d) Explicara qué ayudas ha recibido la señora Yinna Paola Hernández Quintero, en su condición de desplazada.

En la oportunidad procesal debida, el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social pidió desvincular a esa entidad del trámite constitucional, en la medida en que el manejo del Registro Único de Víctimas corresponde adelantarlos a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien es la única habilitada para brindar la información solicitada respecto de la actora.

2. En auto de la misma fecha, el Magistrado Sustanciador dispuso oficiar al Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”, para que remitiera con destino al expediente de la referencia la siguiente información:

- a) Indicara cuál es el estado actual del proceso de asignación del subsidio de vivienda a la señora Yinna Paola Hernández Quintero.
- b) Explicara cuál es el estado actual de los subsidios de vivienda para aquellos ciudadanos que se encuentran en estado “calificados”, dentro de la convocatoria del año 2007 que organizó esa entidad, y las razones por las cuales la entrega efectiva de los subsidios de vivienda demoran tanto.

En cumplimiento de lo anterior, el Director Ejecutivo de Fonvivienda informó que el estado actual del proceso de asignación del subsidio de vivienda a la señora Yinna Paola Hernández Quintero, es de estado calificado desde el año 2007, y que la entidad ha venido asignando dicho subsidio a la población desplazada de acuerdo al presupuesto con que cuenta para tal fin y en consideración a los puntajes obtenidos por cada hogar postulante. Señaló que en el

caso de la accionante su hogar cuenta con 48 puntos, siendo el mínimo en el departamento 55 puntos, por lo cual, entre el puntaje mínimo y el puntaje obtenido por la accionante existen 625 hogares pendientes por la entrega efectiva del subsidio de vivienda.

En forma adicional, explicó que el proceso de asignación de subsidios fue ajustado a la nueva política de vivienda para la población desplazada, por lo cual, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social viene realizando la selección de los potenciales beneficiarios según los porcentajes de composición poblacional del proyecto de construcción de vivienda y atendiendo los criterios de priorización del núcleo familiar. Estos últimos refieren a un orden de prelación organizado así: en primer orden: los hogares pertenecientes a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS con subsidio asignado, en segundo orden: hogares pertenecientes a la misma Red con postulación ante Fonvivienda y que se encuentren en estado calificado, en tercer orden: hogares pertenecientes a esa Red no postulados, y en cuarto orden: si agotado el tercer orden de priorización, el número de viviendas a transferir excede el número de hogares a ser beneficiarios, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social utiliza la base de datos del Sisbén III para completar el número de hogares desplazados faltantes.

Finalizó diciendo que para que el hogar de la accionante pueda ser beneficiario del subsidio de vivienda, es necesario que cumpla con los requisitos establecidos por la normatividad vigente y con las reglas de priorización del núcleo familiar.

3. En auto del 6 de mayo de 2013, se dispuso oficiar a la accionante para que informara lo siguiente:

- a) Indicara desde qué fecha se encuentra registrada como desplazada. De ser posible, allegara copia de la constancia de registro correspondiente.
- c) Manifestara cuál es su situación económica actual.

En respuesta a lo anterior, la accionante indicó que se encuentra incluida como desplazada ante la Unidad de Atención y Orientación de la Presidencia de la República, desde el 20 de mayo de 2005 y que se identifica con el código No. 367735. Para demostrar su afirmación anexó copia del registro de la declaración que rindió el 16 de mayo de 2005 ante la antigua Red de Solidaridad Social.

Así mismo, informó que su núcleo familiar está integrado por su padre Humberto Hernández Sánchez de 60 años de edad, por su hermano José Alfonso Hernández Quintero de 41 años de edad, por su hijo Jaime Andrés Acuña Hernández de 8 años de edad y por la actora, quien tiene 35 años de edad. Para demostrar lo anterior, la accionante anexó fotocopia de la cédula de ciudadanía de los integrantes del núcleo y de la tarjeta de identidad de su menor hijo. Finalizó señalando que “mi situación económica actual es precaria, es decir, afectado el mínimo vital”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para revisar la decisión judicial antes descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, atendiendo a la selección y el reparto efectuado el 12 de marzo de 2013.

2. Problema Jurídico.

De acuerdo con los hechos expuestos, en este caso se plantea el siguiente problema jurídico a resolver: ¿Desconoce Fonvivienda el derecho fundamental a la vivienda digna de una madre cabeza de familia desplazada, a quien desde el año 2007 calificó como apta para la asignación del subsidio de vivienda de interés social, sin que hasta la fecha, pasados más de cinco años, le haya realizado el desembolso efectivo de la ayuda económica específica para el componente de vivienda?

Antes de resolver el problema jurídico enunciado, la Sala de Revisión establecerá si en el presente caso se estructuran los requisitos de una actuación temeraria por parte de la accionante, habida cuenta que en la respuesta que dio Fonvivienda en el trámite tutelar, indicó que Yinna Paola Hernández Quintero formuló una acción de tutela anterior con identidad de hechos, partes y pretensiones, la cual no fue atendida por improcedencia constitucional.

Entonces, para resolver las cuestiones planteadas, estima la Sala la necesidad de ocuparse de los siguientes temas: (i) la actuación temeraria en materia de tutela y los requisitos que se exigen para su configuración; (ii) la procedencia de la acción de tutela para garantizar la

protección de los derechos fundamentales a las personas víctimas de desplazamiento forzado; (iii) la especial condición de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado. Estudio sobre el derecho a la vivienda digna que les asiste y su goce efectivo mediante la asignación y entrega de subsidios de vivienda. Alteración excepcional de los turnos para obtener la entrega efectiva del subsidio de vivienda; y, luego analizará (iv) el caso concreto.

3. La actuación temeraria en materia de tutela y los requisitos que se exigen para su configuración. Reiteración de jurisprudencia:

En múltiples ocasiones[5], esta Corporación ha establecido que se configura la temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes, (ii) identidad de hechos, (iii) identidad de pretensiones; y, (iv) ausencia de justificación frente al ejercicio de la nueva acción de tutela.

Si la actuación cuestionada cumple con los anteriores requisitos, puede concluirse que se trata de una actuación temeraria que lesiona los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, así como también los mandatos constitucionales de buena fe, el no abuso de los derechos propios y el deber de colaboración para el funcionamiento de la administración de justicia[6]. Es más, en el marco de la jurisprudencia constitucional, resulta claro que la verificación de los requisitos antedichos, prima facie, torna improcedente la nueva acción de tutela comoquiera que sobre el mismo asunto objeto de análisis existe una decisión judicial definitiva e inmutable, es decir, por cuanto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional[7].

Lo anterior impone que exista una decisión anterior del juez constitucional para que se pueda configurar la temeridad. Entonces, no podrá calificarse de temeraria una actuación en sede constitucional, cuando la misma ha finalizado por modos diferentes a la sentencia de instancia que resuelva sobre la protección o no de los derechos fundamentales invocados en el amparo. En esos casos, al no existir un pronunciamiento de fondo, no se compromete el principio de seguridad jurídica ni la recta capacidad de la administración de justicia. No obstante, en cada caso particular, el juez deberá evaluar cuidadosamente las motivaciones de la nueva tutela y, desde allí, desentrañar si la actuación desconoce el

principio de buena fe que cobija al actor.

En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que, en los casos en que se formule más de una acción de tutela entre las mismas partes, por los mismos hechos y con idénticas pretensiones, el juez puede tenerla por temeraria siempre que considere que dicha actuación (i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones[8]; (ii) denote el propósito desleal de “obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable”[9]; (iii) deje al descubierto el “abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”[10]; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la “buena fe de los administradores de justicia”[11]. Es que, la duplicidad en el ejercicio de la acción de amparo constitucional sobre la misma materia, además de ser reprochable y desconocer los principios de economía procesal, eficiencia y eficacia, resulta desleal y deshonesto por comprometer la capacidad judicial del Estado[12].

Por el contrario, la Corte ha señalado que aun cuando se presente la cuádruple identidad referida, es posible que la actuación no sea temeraria, entre otros, en los casos que a continuación se señalan, a saber: “i) en las condiciones del actor que lo coloca en estado de ignorancia o de especial vulnerabilidad o indefensión en que actúa por miedo insuperable o la necesidad extrema de defender sus derechos, ii) en el asesoramiento equivocado de los profesionales del derecho, iii) en nuevos eventos que aparecen con posterioridad a la acción o que se omitieron en el trámite de la misma u otra situación que no se hubiere tomado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos, y iv) en la presentación de una nueva acción ante la existencia de una sentencia de unificación de la Corte Constitucional, [cuando el actor] en sus actuaciones siempre puso de presente a los jueces de tutela la previa existencia de una demanda de igual naturaleza”[13].

En este orden de ideas, la Sala concluye que la existencia de cosa juzgada constitucional sobre una materia planteada al juez de tutela y la consecuente improcedibilidad de la acción de amparo, no siempre lleva a declarar la temeridad de la actuación y a imponer las sanciones pertinentes, por cuanto esto último requiere una valoración de los elementos

particulares del caso y de las condiciones y motivaciones del actor, en la que se logre acreditar, tras un ejercicio juicioso del juez de tutela, que la actuación desborda la presunción de buena fe que lo cobija. Además, la actuación temeraria solo se predica en aquellos casos en que exista duplicidad de acciones de tutela con identidad de sujetos, hechos y pretensiones, y cuando por lo menos una de ellas haya sido resuelta de fondo por el juez constitucional configurando el fenómeno de la cosa juzgada.

3.2. Aclarados los lineamientos generales que son predicables respecto de la configuración de una actuación temeraria en sede constitucional, es conveniente advertir que este Tribunal se ha referido a la prueba relevante que tiene la idoneidad de demostrar tal temeridad. Por ejemplo, la sentencia T-767 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo) indicó que se presenta una inexistencia de la actuación temeraria cuando en el expediente de tutela no obra el escrito de la anterior acción de tutela o la decisión que ella derivó, con fin de lograr establecer la identidad de hechos, partes y pretensiones. En el mismo sentido, la sentencia T-837 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) adujo que si una entidad se limita solo a manifestar que la parte actora había presentado una anterior una tutela con identidad de hechos, causa y sujetos, sin demostrar siquiera sumariamente tal afirmación, no existe prueba de la actuación temeraria y, por ende, del uso indebido de la acción constitucional.

3.3. En el caso concreto, la Sala de Revisión observa que Fonvivienda en su respuesta tutelar se limitó a afirmar que la actora había presentado una anterior acción de tutela con identidad de partes por cuanto en esa oportunidad también había demandado a Fonvivienda, con identidad en el relato de hechos porque refería al subsidio de vivienda calificado desde el año 2007, y con identidad de objeto porque en esa oportunidad invocó la protección del derecho fundamental a la vivienda, buscando la entrega efectiva e inmediata del subsidio para el cual se postuló años atrás. Sin embargo, para cimentar su afirmación de que en el caso bajo examen se configura una actuación temeraria, no adosó prueba siquiera sumaria que demuestre el uso indebido de la solicitud de amparo constitucional.

Si bien allegó copia del telegrama expedido el 28 de marzo de 2012 por el Juzgado 3° Civil Municipal de Neiva, en el cual se indica que la acción de tutela que presentó Yinna Paola Hernández Quintero contra Comfamiliar del Huila y Fonvivienda, fue declarada improcedente, lo cual a lo sumo demostraría la identidad de partes, de la escasa

información que reposa en el expediente no se pueden hallar configurados los otros dos elementos que exige la jurisprudencia constitucional para calificar una actuación como temeraria.

La ausencia de pruebas relevantes desemboca entonces en que, la entidad accionada no demostró la identidad de hechos y pretensiones adosando la sentencia judicial respectiva o la acción de tutela anterior, para verificar tales requisitos y si existía alguna justificación frente al ejercicio de una nueva acción de tutela por parte de la actora. Como ello no se probó, resulta imposible de determinar la temeridad que expone Fonvivienda y, por ello, el cargo deviene al fracaso.

Así, superado el análisis de la temeridad en el recurso de amparo, procede la Sala a realizar el estudio pertinente con respecto a la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de una desplazada y su núcleo familiar, por parte de Fonvivienda.

4. Procedencia de la acción de tutela para garantizar la protección de los derechos fundamentales a las personas víctimas de desplazamiento forzado:

4.1. El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo para obtener la protección judicial de los derechos fundamentales, y dentro de sus principales ejes característicos estableció el principio de subsidiaridad. Con base en él, esta Corporación ha afirmado de manera sistemática que, por regla general, el amparo tutelar solo es procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ya que en tal caso debe agotarlo porque la acción de tutela no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios que ha establecido el ordenamiento jurídico.

No obstante, también ha precisado que esta regla general tiene dos puntuales excepciones, a saber: (i) cuando se presenta la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y, (ii) cuando se solicita el amparo constitucional como mecanismo principal porque existiendo otro medio de defensa, el mismo no es idóneo ni eficaz para garantizar los derechos fundamentales conculcados[14].

4.2. A los anteriores criterio de procedencia de la acción de tutela, debe agregarse uno adoptado por vía jurisprudencial, que refiere a la situación de personas que por sus particulares condiciones de vulnerabilidad en relación con los derechos fundamentales de

que son titulares, se consideran sujetos de especial protección constitucional. Tal es el caso de las personas víctimas de desplazamiento forzado, a quienes se les ha reconocido su condición de vulnerabilidad dada la violación masiva y continuada de sus derechos fundamentales[15]. Precisamente, esa condición de vulnerabilidad es la que impone a las autoridades competentes el deber de atender las necesidades de la población desplazada con suma diligencia, y la que habilita la acción de tutela como el instrumento más idóneo y eficaz para la defensa judicial inmediata de los derechos fundamentales que le asisten.

4.3. En suma, la Corte ha decantado que la tutela se rige por el principio de subsidiariedad y que el mismo se flexibiliza cuando el amparo constitucional es invocado por sujetos de especial protección constitucional, como lo son las personas víctimas de desplazamiento forzado. En tal caso, la tutela se erige como el mecanismo idóneo y eficaz para procurar la defensa de sus derechos fundamentales y para obtener una protección inmediata de los mismos.

5. Especial condición de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado. Estudio sobre el derecho a la vivienda digna que les asiste y su goce efectivo mediante la asignación y entrega de subsidios de vivienda. Alteración excepcional de los turnos para obtener la entrega efectiva del subsidio de vivienda. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. Esta Corporación a través de la sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada interna en nuestro país y reconoció que las personas víctimas de desplazamiento forzado - en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad- adquieren, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos fundamentales, el estatus de sujetos de especial protección constitucional, situación que impone a las autoridades la obligación perentoria de atender sus necesidades con un especial grado de diligencia y celeridad[16]. Lo anterior motivó que, a partir de órdenes concretas sobre diferentes componentes contenidas en esa sentencia estructural, el Gobierno Nacional incluyera dentro de su agenda política la atención prioritaria a esta población.

5.2. Ahora bien, esa misma sentencia identificó que dentro de los derechos que resultan vulnerados por el hecho del desplazamiento, se encuentra el de acceder a una vivienda

digna, habida consideración que las víctimas de ese flagelo “(...) tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie”. En esa medida estableció como un deber del Gobierno Nacional, el proveer a las personas víctimas de desplazamiento forzado del apoyo para la consecución de una vivienda, implementando para tal fin programas de ayuda económica mediante la figura de subsidios de vivienda.

Y es que, según el artículo 51 de la Constitución Política, todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna y para hacer efectivo ese derecho constitucional, el Estado es quien debe fijar políticas claras tendientes a promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

A su vez, el derecho internacional también contempla el derecho a la vivienda adecuada en el artículo 11 del PIDESC, al señalar que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de acuerdo con los siguientes elementos, a saber: (i) condición de la vivienda, y (ii) asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y gastos soportables. Precisamente el Comité PIDESC, órgano encargado de interpretar ese instrumento internacional, en su Observación General No. 14 que refiere al derecho a la vivienda adecuada, adujo que éste debe ser interpretado en un sentido amplio que denote el vivir en paz, con seguridad y dignidad en alguna parte, y no de manera restrictiva como el solo hecho de tener un techo. Así mismo subrayó la importancia de priorizar a los grupos sociales en condiciones desfavorables, concediéndoles una atención especial para que puedan gozar efectivamente del derecho a la vivienda adecuada, como sería en el contexto colombiano, el caso de las personas que son víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.

Bajo esa óptica constitucional y de derecho internacional, este Tribunal ha entendido y decantado que la vivienda adecuada implica: “(i) seguridad jurídica de la tenencia, ya se tenga en alquiler, en cooperativa, en arriendo, en propiedad, o se trate de vivienda de emergencia o de asentamientos informales; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; (iii) gastos soportables, de suerte que los Estados Partes deberán adoptar

medidas para garantizar que los gastos de vivienda sean conmensurados con los niveles de ingreso, así como crear subsidios y formas de financiación para los que no pueden costearse una vivienda; (iv) habitabilidad, en el sentido de que debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos de las inclemencias del clima y de riesgos para la salud; (v) asequibilidad, en la medida en que puedan acceder a ella efectivamente todos aquellos que tengan derecho y, especialmente, los grupos en situación de desventaja; (vi) lugar, de manera que su ubicación debe permitir el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención en salud, escuelas y otros servicios sociales; y, (vii) adecuación cultural, así que tanto los materiales de construcción utilizados como las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”[17].

De esta forma, a pesar de tratarse en principio de un derecho prestacional ubicado dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, que se ve limitado por la disponibilidad de recursos que maneja el Gobierno Nacional, la Corte ha reconocido que en casos de desarraigo ocasionado por el desplazamiento forzado, el derecho a la vivienda se convierte en fundamental y, por ello, el Estado de forma armónica y articulada está en la obligación de adoptar medidas eficaces para procurar la vivienda a esta población y otorgar un trato preferente en su aplicación, dentro del marco presupuestal existente. De allí que en sentencias como la T-585 de 2006[18] y la T-755 de 2009[19], la Corte haya destacado como obligaciones del Estado frente a la población desplazada, las siguientes:

“(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta - personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”.

Precisamente, siendo el derecho a la vivienda digna una garantía reconocida como fundamental para la población desplazada dada su condición de vulnerabilidad, en la actualidad existe un indicador principal del goce efectivo de dicho derecho, el cual se denominada “seguridad jurídica de la tenencia”[20] e implica que el hogar desplazado habite en una vivienda propia donde cuente con escritura pública debidamente registrada, o si se trata de una vivienda habitada en arriendo, cuente con contrato escrito y con una ayuda económica o subsidio con el cual garantice el pago del valor mensual del canon. Tal indicador refiere a “la habitación legal del predio en condiciones dignas, no de una mera tenencia sin garantías jurídicas que la respalden”[21].

De allí que la Ley 387 de 1997, en lo que tiene que ver con la satisfacción del derecho a la vivienda digna, esté comprendida principalmente en dos prestaciones, a saber: (i) el alojamiento transitorio como uno de los elementos que componen la atención humanitaria de emergencia, y (ii) la atención social en vivienda en la fase de consolidación y reasentamiento de la población, lo cual se materializa “por medio de los denominados subsidios de vivienda, bien sea en su lugar de origen -opción retorno- o, en los centros urbanos que los han recibido y en donde se encuentran residiendo -opción reubicación-”[22].

5.3. Pues bien, dado lo neurálgico y estructural del tema, la Sala Especial que hace el seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, profirió el Auto 008 de 2009[23], en el cual identificó que uno de los campos cuyos resultados son más insatisfactorios es el del goce efectivo de la vivienda digna para las víctimas de desplazamiento forzado, habida cuenta que (i) la asignación de subsidios de vivienda se encontraban lejos de cubrir la demanda real; (ii) la proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados era menor que la mitad; (iii) los subsidios que eran ejecutados no eran suficientemente efectivos, con lo cual solo el 13% de aquellos desplazados que habían utilizado el subsidio de vivienda habitaban en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho; y, (iv) los hogares desplazados no contaban con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado.

Ante esa radiografía dramática de la situación, en el mencionado Auto la Corte decidió que era necesario reformular la política pública en materia de vivienda para lograr una mayor efectividad del goce de este derecho por parte de la población desplazada, y de paso lograr

una mayor eficacia presupuestaria para la administración ante el continuo debate de los recursos limitados.

Es así como el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, a través del cual modificó las soluciones a las que se puede acceder mediante el subsidio de vivienda familiar de interés social y en la actualidad son las siguientes: (i) mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes, (ii) construcción en sitio propio para hogares que ostentan la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano; (iii) adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan la propiedad por tratarse del sitio de expulsión; y, (iv) arrendamiento de vivienda para hogares no propietarios y para aquellos que siendo propietarios no puedan volver al lugar donde tengan la propiedad. Este Decreto continuó con las bases legales de otorgar el subsidio de vivienda con el fin de garantizar los componentes de retorno y reubicación que benefician a las víctimas del flagelo que representa el desplazamiento interno.

A su vez, de forma más reciente, el Legislativo sancionó la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual dictó normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de interés social y de interés prioritario. Esta última puntualmente dirigida a beneficiar con la asignación de viviendas, entre otras, a la población en situación de desplazamiento, para lo cual se debe dar prioridad a núcleos familiares liderados por mujeres y por hombres cabeza de hogar, o integrados por personas con discapacidad y adultos mayores (artículo 12).

5.4. Aclarado el anterior marco normativo y jurisprudencial respecto del derecho fundamental a la vivienda digna que le asiste a la población víctima de desplazamiento forzado, la Sala centrará su análisis subsiguiente en un estudio de precedente sobre el goce efectivo de ese derecho mediante la asignación y la entrega de los subsidios de vivienda. Para tal fin, referirá al respeto por el orden de elegibilidad de la asignación del subsidio y, puntualmente, a las condiciones excepcionales que han sido desarrolladas por la jurisprudencia constitucional para dar especial prioridad a determinados núcleos que se encuentran en situación de “calificados” en una convocatoria para acceder a la entrega del subsidio de vivienda.

5.4.1. Con el ánimo de atender el norte trazado, cabe recordar que el Estado colombiano creó, después de proferida la sentencia T-025 de 2004, un conjunto de entidades destinadas a atender las diferentes necesidades de la población desplazada. Una de ellas es el Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”, la cual nació con el objeto de “consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social (...)”[24]. Dentro de las funciones que debe cumplir esta entidad, teniendo como techo la disponibilidad de recursos que autorice el Gobierno Nacional, está la tarea de asignar los turnos a las personas que se encuentran favorablemente calificadas en las convocatorias de subsidios de vivienda que adelanta la misma entidad.

5.4.2. De vieja data, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en afirmar que los turnos para la asignación de recursos para vivienda familiar de interés social, deben ser respetados por parte de los beneficiarios, pues de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad de terceros que se encuentran en una situación similar[25]. Así, esta postura inicial señaló la improcedencia de la tutela cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración, si ello implica “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados, por cuanto estimó que no existe un criterio razonable para otorgar prioridad especial a determinadas personas que se encuentran en un contexto social y económico precario, pero en iguales condiciones que las personas que hacen parte del mismo grupo vulnerado. Entonces, ante la similitud de condiciones -en el caso, el desplazamiento-, “no puede haber un trato diferencial”[26].

5.4.3. No obstante, con el paso de los años y el desarrollo profundo de la jurisprudencia constitucional, esa postura inicial ha variado al punto de estimar que, “las condiciones de vulnerabilidad e indefensión a las que están sometidas algunas familias, incluso mayores a la de la generalidad de las personas, permiten la alteración del sistema de turnos, en virtud del principio de igualdad material, permitiendo la procedencia de la acción de tutela como el medio idóneo para garantizar los derechos que resulten vulnerados”[27]. Es decir, logró avanzar identificando algunos casos en los cuales, a título de excepción, es posible variar el orden de elegibilidad de la asignación del subsidio de vivienda porque los núcleos desplazados calificado en la convocatoria tienen una especial situación de vulnerabilidad

entre los vulnerables, y ello motiva la priorización de sus casos, así como la alteración del sistema de turnos.

5.4.3.1. Bajo esa idea, la nueva postura asumida sobre el tema empezó a ser trabajada por la Corte Constitucional en la sentencia T-919 de 2006[28], en la cual se analizó el caso de una familia desplazada del municipio de Tibú - Norte de Santander, la cual contaba con una menor de edad que era portadora activa del Virus de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH) desde los 6 meses de edad. El núcleo había sido registrado en el Registro Único de Población Desplazada desde el año 2003, y estaban en una situación calamitosa porque eran nuevamente desplazados de los lugares de habitación temporal que ocupaban, cuando sus habitantes se enteraban del estado de salud de la menor. En el 2005 solicitaron al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que les otorgara el subsidio preferencial de vivienda, y la respuesta que obtuvieron fue la calificación favorable para la asignación del mismo condicionada a una nueva partida presupuestal con la cual se diera cumplimiento estricto al orden de turnos, hasta llegar al turno que se les había asignado. En vista de lo anterior, el peticionario en representación de su familia, presentó acción de tutela contra dicho Ministerio, solicitando la asignación inmediata del subsidio para acceder a una vivienda digna.

En esa oportunidad la Corte concedió la protección constitucional de acceder a una vivienda digna, para lo cual indicó lo siguiente: (i) dentro del grupo poblacional de personas desplazadas, que de por sí amerita un tratamiento prioritario por su condición, pueden encontrarse casos individuales o familiares que se hallen en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, incluso mayor a la de la generalidad de las personas desplazadas; (ii) que esos casos son excepcionales por tener situaciones extremas y, debido a ello, requieren un tratamiento particularmente atento por haber adquirido el status de sujetos de especial protección constitucional reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten; (iii) en el caso del actor y su menor hija portadora de VIH, la vulneración de su derecho a la vivienda digna a causa del desplazamiento fue acentuada y empeoró por la discriminación de la cual fueron sujetos como consecuencia de la condición de salud de la menor, lo que amerita el otorgamiento de un trato particularmente especial y cuidadoso, en orden prioritario, por parte de las autoridades competentes. Ello materializado en la alteración del turno normal para recibir efectivamente el subsidio de vivienda en el cual se encontraban en estado "calificado".

Puntualmente la sentencia señaló: “La Sala aprecia que, en principio, todas las personas y familias desplazadas por la violencia han de recibir un trato igual por las autoridades que les brindan especial protección, por lo cual es legítimo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o concretamente Fonvivienda, se esfuercen por respetar un determinado orden en la asignación de los subsidios de vivienda. Sin embargo, dadas las especiales circunstancias en que se encuentra el peticionario y su familia, y la condición de sujeto de protección constitucional altamente reforzada que ostenta su hija XXX, aunada a la discriminación de la que han sido objeto por causa del estado de salud de ésta última, es igualmente legítimo que en su caso se haga una excepción y, en atención a sus condiciones de vulnerabilidad extrema, se le otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en cuestión”. Apoyada en ese argumento, la Corte ordenó a Fonvivienda que hiciera una excepción al orden normal de asignación de los subsidios y que, en su lugar, priorizara la solicitud de vivienda del actor dentro de la lista de beneficiarios calificados, sin tener en cuenta el orden usual de los turnos.

5.4.3.2. Esa sentencia abrió un marco constitucional exceptivo que dio posteriormente pie a la sentencia T-755 de 2009[29], en la cual se estudió el caso de una mujer desplazada y madre cabeza de familia de cinco hijos menores de edad, uno con ellos con parálisis cerebral, quien reclamaba la protección de su derecho a la vivienda digna –entre otros– porque no le había sido entregado efectivamente el subsidio para el cual se había postulado. La actora se encontraba en estado “calificado” queriendo esto decir que, el hogar se encontraba a la espera de que fueran apropiados los recursos para así podersele adjudicar el subsidio en orden descendiente hasta agotar los mismos.

La otrora Sala Sexta de Revisión al resolver el asunto, consideró que “(...) si bien existen unas reglas para todas las personas desplazadas, en cuanto a la asignación de vivienda y teniendo en cuenta el derecho a la igualdad, donde todos deben acceder en igualdad de condiciones a una vivienda digna, también es cierto que existen casos que ameritan una protección especial por parte del Estado, sin querer esto decir que se vulnere el derecho a la igualdad de los desplazados”. De acuerdo con ese pensamiento, adujo que en el caso concreto se debía dar prioridad a la asignación de vivienda de la actora, teniendo en cuenta que a su cargo se encuentra un niño discapacitado y que se trata de una madre cabeza de hogar, quien dedica la totalidad del tiempo al cuidado de su hijo enfermo. Por consiguiente, ordenó a Fonvivienda llevar a cabo la priorización respectiva, haciendo

entrega del subsidio a ese núcleo familiar desplazado.

5.4.3.3. Manteniendo esa línea de alteración de turno en casos excepcionales, la Quinta de Revisión en sentencia T-463 de 2010[30], estudió el caso de una mujer desplazada con un núcleo familiar integrado por su esposo y su hija de 2 años de edad, quien solicitó la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y le fue negada por carecer de inmediatez, al igual que la entrega del subsidio de vivienda porque se encontraba en estado “calificado” desde el año 2007. Sobre este último punto, Fonvivienda respondió que el subsidio le sería entregado a la actora de acuerdo con el puntaje obtenido en la calificación y, “cuando exista asignación presupuestal”.

En la parte considerativa de esa providencia, la Corte esgrimió que (i) la actora tenía derecho a la prórroga de la ayuda humanitaria por cuanto la violación sistemática a sus derechos persistía y aún no había logrado la estabilización socioeconómica; y, (ii) que la actora y su núcleo no se encontraban en una situación especialísima que ameritara el salto de los turnos en la entrega de los subsidios de vivienda. No obstante, exhortó a Fonvivienda para que a la mayor brevedad posible asignara los recursos necesarios y pagara a la accionante el subsidio familiar de vivienda que le fue aprobado, ya que no podía quedarse indefinidamente esperando en el tiempo la ayuda económica para garantizar el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna.

5.4.3.4. Más adelante, en la sentencia T-479 de 2011[31], la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional tuteló el derecho fundamental a la vivienda digna de una mujer desplazada madre cabeza de familia de dos menores de edad, quien estaba desempleada y se encontraba como beneficiaria del subsidio familiar de vivienda convocado en el año 2007, puntualmente con la anotación de “estado calificado”. Según la actora, la demora en la entrega del subsidio le había causado graves perjuicios en la medida que ese dinero lo debía pagar a la persona que le vendió una casa para registrarla como propia, por lo cual solicitó ordenar a Fonvivienda que le hiciera entrega prioritaria de dicho subsidio.

En esa oportunidad el problema jurídico planteado se suscribía a determinar si el retraso por parte de Fonvivienda en la entrega efectiva de un subsidio familiar de vivienda de interés social a favor de una mujer madre cabeza de familia, con dos hijos menores de edad, víctima de desplazamiento forzado interno, al haber transcurrido más de dos años desde la

asignación del mismo, era vulneratorio del derecho a la vivienda digna que le asiste a ese grupo de especial protección constitucional.

Con ese panorama decisional, frente al caso concreto que en esa ocasión examinó la Corte, la Sala concluyó que el hecho de que hubieran transcurrido casi cuatro años desde la postulación de la actora en la convocatoria de vivienda del año 2007, y que Fonvivienda no hubiera hecho la entrega del subsidio respectivo a pesar de estar asignado hace un tiempo considerable, configura una vulneración efectiva del derecho a la vivienda digna de ella y de sus dos pequeños hijos. Por esa razón, ordenó a Fonvivienda fijar una fecha precisa en la cual procediera a hacer entrega del dinero correspondiente al subsidio familiar de vivienda de la accionante.

Además de lo anterior, la Sala Primera de Revisión dio a Fonvivienda dos órdenes puntuales de vital importancia y que cabe resaltar, a saber: En primer lugar, “que previos los estudios técnicos del caso, proceda a modificar su política de asignación de turnos para la entrega de los subsidios familiares de vivienda de interés social, tomando en consideración criterios de prioridad derivados del grado de vulnerabilidad de los beneficiarios. Deberá dar prioridad, en consecuencia, a los sujetos de especial protección constitucional, como madres cabeza de familia con hijos menores, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas y afrodescendientes; y en segundo lugar, que “implemente un nuevo mecanismo de información para los beneficiarios que les permita conocer el plazo cierto y razonable dentro del cual recibirán efectivamente el dinero del subsidio de vivienda de interés social”. Estas dos órdenes claramente se enfocan al deber que tiene Fonvivienda de brindar información clara, precisa y veraz respecto de la entrega efectiva del subsidio de vivienda a la población desplazada, mediante la implementación de un turno que contenga un plazo cierto y razonable del pago real del subsidio encaminado a satisfacer el elemento de seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda digna.

5.4.3.5. El manejo reiterado del precedente en cuanto a la alteración excepcional de los turnos asignados para la entrega efectiva del subsidio de vivienda a la población desplazada, también fue abordado por la sentencia T-245 de 2012[32], en la cual la Sala Séptima de Revisión confirmó la denegatoria del amparo tutelar solicitado por una mujer desplazada que, junto a su pareja, eran padres de dos menores de edad, y que reclamaba la entrega del subsidio porque estaba en estado calificado de acuerdo con la postulación que

hizo en la convocatoria del año 2007. Esa Sala de Revisión estimó que no existía un caso excepcional para ordenar la priorización de los turnos usualmente asignados para la entrega de los subsidios, en la medida de que no se trata de una madre cabeza de familia con una condición especial, es decir, no demostró las circunstancias de urgencia manifiesta mencionadas por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, ordenó a Acción Social entregar las prórrogas de la ayuda humanitaria de emergencia a la accionante, con el fin de mitigar un presunto desalojo a través de la consecución de una unidad habitacional en arriendo temporal.

5.4.3.6. Y para finalizar el estudio jurisprudencial sobre el tema en comento, vale la pena traer a colación la sentencia T-927 de 2012[33], por cuanto presenta una matriz diferente a la idea general que ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional.

En esa decisión se estudiaron de forma acumulada dos acciones de tutela. La primera presentada por un desplazado analfabeta de 75 años de edad, quien indicó vivir con su hija en una casa prefabricada por la cual paga un arriendo, el cual se había tornado insoportable porque el único ingreso familiar era un subsidio de adulto mayor que recibía cada dos meses el actor por valor de 150.000 pesos. El actor se postuló para acceder a un subsidio de vivienda en la convocatoria del año 2007, y desde el año siguiente se hizo acreedor al estado de calificado. Sin embargo, hasta la interposición del amparo constitucional no había recibido el pago efectivo del subsidio. Por su parte, el segundo caso corresponde a la tutela interpuesta por 13 accionantes que estimaron vulnerado su derecho a la vivienda digna, por cuanto Fonvivienda les asignó desde hacía más de 3 años el estado de calificados para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, pero a pesar de ello no les había hecho el desembolso efectivo de tal subsidio. En ambos casos se solicitó que esa entidad les entregara el subsidio de vivienda del cual eran beneficiarios.

El problema jurídico planteado en esa sentencia se suscribió a determinar si “¿el tiempo de espera que soportan las familias desplazadas en estado actual ‘calificado’, frente a la asignación efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social, vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna?”. Para dar respuesta al mismo, previo estudio del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada y a la especial desprotección que sufre esa población específicamente entorno al goce efectivo de la vivienda digna, la Sala Octava de Revisión en su posición mayoritaria, señaló que (i) “la acción de tutela

solamente procede para saltarse los turnos del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, cuando existe una necesidad urgente para proteger los derechos fundamental de personas en riesgo, es decir, cuando se está frente a un caso individual y excepcional cuyas condiciones son especialmente extremas”; y, (ii) que como en los casos concretos no existían pruebas suficientes del “grado de extrema vulnerabilidad de los actores”, la tutela se tornaba improcedente. Así, señaló que la condición del accionante que tiene 75 años de edad, era desplazado y analfabeta con solvencia económica precaria, no era suficiente para conceder el amparo. A su turno, respecto del segundo caso acumulado, estimó que la carga de la prueba residía en los accionantes desplazados, quienes no demostraron su condición extrema de vulnerabilidad para alterar el turno normalmente asignado.

Pues bien, esa decisión contó con el salvamento de voto del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, quien refirió dos temas puntuales para apartarse de la decisión mayoritaria: (i) adujo como inadmisibles a la luz de los pronunciamientos que han identificado la oficiosidad del juez de tutela en materia probatoria, la afirmación de que la falta de pruebas sobre la condición socio económica de los accionantes descartaba que se encontraran en circunstancias especiales que justificaran modificar los turnos establecidos por Fonvivienda, habida consideración que ese problema de la orfandad probatoria podía haberse solucionado en el trámite de revisión constitucional, máxime cuando se trataba de sujetos que gozan de especial protección al ser víctimas de desplazamiento forzado; y, (ii) advirtió una lectura equivocada de la línea jurisprudencia sobre la alteración excepcional de los turnos en materia de subsidios de vivienda a la población desplazada, por cuanto exigió a los peticionarios enfrentar una situación de indefensión extrema marcadas por el padecimiento de enfermedades catastróficas o por la grave enfermedad de un menores de edad integrante del núcleo familiar del accionante. De esa forma, no tuvo en cuenta las condiciones especiales de uno de los actores que hacía parte del grupo poblacional de la tercera edad, quien llevaba cinco años esperando la asignación del subsidio de vivienda.

Precisamente, lo que buscó el salvamento de voto fue retornar a la sólida línea jurisprudencial trazada sobre la materia, la cual permite que madres cabezas de familia, personas de la tercera edad o en situación de discapacidad, indígenas y afrodescendientes, que se encuentren en una situación reforzada de vulnerabilidad, puedan solicitar por vía de amparo constitucional la alteración excepcional de los turnos asignados para la entrega

efectiva del subsidio familiar de vivienda. Y es que, con ello no se pretende desconocer que en principio tales turnos no pueden ser alterados porque ello implica la vulneración del derecho a la igualdad y al debido proceso de quienes confían en que los mismos serán asignados aplicando los criterios preestablecidos por la Administración, sino recalcar en la modulación a la regla general mediante casos excepcionales individuales o familiares que refieren a la situación de mayor vulnerabilidad de algunas personas con respecto a un grupo ya de suyo vulnerable, como acontece con la población desplazada.

5.5. Entonces, planteado lo anterior, a título de síntesis general podemos concluir lo siguiente: (i) las personas víctimas de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional por su condición de vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos fundamentales, lo cual impone a las autoridades la obligación perentoria de atender sus necesidades con un alto grado de diligencia y celeridad; (ii) el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental de la población desplazada y por ello el Gobierno Nacional debe implementar programas y subsidios que les permita a aquellos la consecución de una vivienda adecuada, respecto de la cual tengan seguridad jurídica en la tenencia con el fin de garantizar su pronto retorno o reubicación; (iii) el goce efectivo de ese derecho fundamental se puede medir a través del indicador de seguridad jurídica de la tenencia, el cual contempla la entrega efectiva de subsidios de vivienda a la población desplazada por parte de Fonvivienda; (iv) la jurisprudencia constitucional ha estimado que los turnos asignados por la administración para la entrega de los subsidios de vivienda a la población desplazada, no pueden ser alterados en su orden usual por cuanto ello implicaría vulnerar los derechos a la igualdad y al debido proceso de quienes confían en que los mismos serán asignados aplicando criterios preestablecidos de prioridad. No obstante, esa regla general ha sido modulada en casos excepcionales, en atención a las condiciones de mayor vulnerabilidad y de particular indefensión que enfrentan algunas personas o núcleos familiares dentro del mismo grupo poblacional víctima de desplazamiento forzado. Por consiguiente, el juez de tutela debe atender el grado de protección reforzada que requieren ciertos beneficiarios del subsidio, tales como madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, que alejen y demuestren una situación especial de mayor vulnerabilidad; y (v) la permanencia indefinida e incierta en el estado “calificado” de los beneficiarios que esperan disfrutar efectivamente del subsidio familiar de vivienda, vulnera los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado en la medida que la asignación de los turnos no contiene un plazo

cierto y razonable dentro del cual se asegure el goce del derecho a la vivienda digna, a pesar de que la administración conoce con suficiente antelación los criterios presupuestales que aplicara para el desembolso de los recursos.

6. Análisis del caso concreto:

6.1. Yinna Paola Hernández Quintero es madre cabeza de familia de un menor que tiene 8 años de edad y también responde por los cuidados de su padre de 60 años de edad. Es víctima del desplazamiento forzado desde el año 2005 y en la actualidad atraviesa una situación económica precaria que le impide garantizar las necesidades básicas mínimas que requiere su núcleo familiar.

Dada su condición, el 12 de julio de 2007 participó en la convocatoria nacional para la adquisición de vivienda nueva o usada que organizó Fonvivienda para la población desplazada. Su postulación fue aceptada el 9 de octubre de 2007 y por ello mediante resolución No. 601 de 2008, fue enlistada con el estado “calificado” para obtener el subsidio familiar de vivienda. Ante tal situación, Fonvivienda le entregó una carta de asignación donde le indicaba que debe esperar el turno para el desembolso del subsidio de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes; sin embargo, han transcurrido más de 5 años y aún no se le ha hecho entrega efectiva del subsidio, ni se le informa una posible fecha de desembolso.

En virtud de lo anterior, presentó acción de tutela contra Fonvivienda, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital. En consecuencia, pide (i) que en un término prudente se le asigne el respectivo subsidio de vivienda; y, (ii) que se le defina un plan de vivienda para su caso a través del cual se haga efectivo el respectivo subsidio mediante la figura del desembolso para la adquisición de vivienda nueva o usada.

Por su parte, Fonvivienda se opuso a la prosperidad de las pretensiones, alegando para tal fin que el hogar de la actora fue calificado bajo criterios de priorización en el sexto proceso de asignación de subsidios familiares realizado en mayo de 2011, obteniendo su núcleo familiar un resultado de 48 puntos, siendo el máximo puntaje del departamento 65 y el mínimo puntaje 55. Así mismo, señaló que entre el puntaje mínimo asignado en el departamento de Huila y el puntaje del hogar de la actora, existen 625 hogares pendientes

de recibir el subsidio, y que en total en la convocatoria se encuentran 64.994 hogares en estado calificado.

Adujo que mediante resolución No. 604 del 25 de julio de 2012 expedida por Fonvivienda, se distribuyeron los cupos de los recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie, correspondiendo 2.180 cupos al departamento del Huila según prioridad, por lo cual afirmó que esa entidad ha hecho todos los esfuerzos para garantizar los derechos a la población desplazada en el marco del respeto a la igualdad.

5.2. Al inicio de la parte considerativa de esta providencia se planteó el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce Fonvivienda el derecho fundamental a la vivienda digna de una madre cabeza de familia desplazada, a quien desde el año 2007 calificó como apta para la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social, sin que hasta la fecha, pasados más de cinco años, le haya realizado el desembolso efectivo de la ayuda económica específica para el componente de vivienda?

Pues bien, para resolver la incógnita trazada, en primer lugar, la Sala considera que en el presente caso la acción de tutela se torna procedente porque quien la invoca tiene la condición de sujeto de especial protección constitucional reforzada, de un lado, por ser víctima de desplazamiento forzado debidamente registrado que la ubica como persona vulnerable, y del otro, por ser madre cabeza de familia de un menor de edad y por tener a su cargo a una persona de la tercera edad. Tal condición habilita la tutela como un mecanismo idóneo y eficaz para procurar la defensa de los derechos fundamentales invocados, en especial el atinente al derecho a la vivienda digna de su núcleo familiar. Y es que el grado de vulnerabilidad en que se encuentra la actora, impone al juez constitucional el deber de analizar su pedimento para garantizar la defensa judicial inmediata de los derechos que le asisten.

En segundo lugar, la Sala considera que la actora por ser víctima del desplazamiento forzado que aqueja a nuestro país, es titular del derecho fundamental a la vivienda digna y, por consiguiente, tiene derecho a obtener un subsidio familiar de vivienda que le garantice el goce efectivo de tal derecho mediante la seguridad jurídica en la tenencia de una vivienda adecuada para ella y su núcleo familiar.

En tercer lugar, la Sala estima que Fonvivienda ha desconocido el derecho fundamental a la

vivienda digna que le asiste a la actora, por las siguientes razones: (i) la accionante se postuló en el año 2007 para acceder a un subsidio familiar de vivienda y desde ese entonces se encuentra en estado calificado, sin que hasta el momento, a pesar de la nueva disponibilidad de recursos y cupos que fueron habilitados en el año 2012, se le haya realizado el desembolso efectivo de la ayuda económica prometida. El que la actora lleve más de cinco años esperando la entrega del subsidio, arriba a concluir que la entidad acusada no está cumpliendo con la obligación de atender de forma diligente y perentoria las necesidades de la población desplazada relacionadas con el derecho a la vivienda digna, y que la política adelantada sobre la materia aún sigue siendo defectuosa, como la ha evidenciado esta Corporación; (ii) si bien en principio la asignación usual de turnos para acceder al subsidio debe privilegiarse para proteger el derecho a la igualdad de los diferentes desplazados, no lo es menos que la permanencia indefinida e incierta de una desplazada madre cabeza de familia con una situación económica precaria y deficitaria para su auto sostenimiento, en el estado “calificado” a la espera de la entrega efectiva del subsidio, desconoce la jurisprudencia constitucional que establece la necesidad de priorizar aquellos núcleos familiares que tengan un mayor grado de vulnerabilidad e indefensión entre la población desplazada, ya de suyo también vulnerable; y, (iii) la actora no ha sido informada por parte de Fonvivienda de un plazo cierto y razonable dentro del cual se le vaya a realizar el desembolso del subsidio del cual figura como beneficiaria hace muchos años, por lo cual aún permanece en incertidumbre frente a su derecho.

Ahora bien, cabe precisar que si bien la actora hace parte del grupo de desplazadas madres cabeza de familia con situación económica precaria, lo cual es una condición predominante en las personas que hacen parte de dicho grupo, en el presente caso no habrá lugar a ordenar la alteración del turno para aligerar la entrega del subsidio familiar de vivienda, por cuanto no se demostró que aquella o su núcleo familiar detenten una calidad o vulnerabilidad adicional que justifique tal alteración. Sin embargo, ante la incertidumbre en la que se encuentra desde el año 2007, la Corte considera importante que Fonvivienda le informe un plazo cierto y razonable en el cual le hará la entrega del subsidio del cual es beneficiaria.

5.3. Los anteriores ítems demuestran con claridad que el hecho de que hayan transcurrido más de cinco años desde la postulación de Yinna Paola Hernández Quintero para la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda y que la entidad acusada aún no haya

entregado el mismo a pesar de estar asignado hace ya un tiempo considerable, configuran una vulneración efectiva del derecho a la vivienda digna de aquella, de su menor hijo y de su padre de la tercera edad.

5.4. Por esta razón, la Sala revocará la decisión que negó el amparo constitucional deprecado y, en su lugar, concederá la protección del derecho fundamental a la vivienda digna que le asiste a la actora, ordenando a Fonvivienda que, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad en que se encuentra aquella y su núcleo familiar, fije una fecha cierta y razonable en la cual procederá a hacer la entrega del subsidio familiar de vivienda de interés social del cual es beneficiaria Yinna Paola.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 2° Civil del Circuito de Neiva el 30 de noviembre de 2012, que resolvió la acción de tutela que instauró Yinna Paola Hernández Quintero contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-. En su lugar, CONCEDER la protección constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna que le asiste a la actora, en su condición de víctimas de desplazamiento forzado.

Segundo.- ORDENAR al representante legal de Fonvivienda, o a quien haga sus veces, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, si aún no lo hubiere hecho, proceda a fijar una fecha cierta y razonable en la cual hará entrega efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social del cual es beneficiaria Yinna Paola Hernández Quintero. Para tal fin deberá tener en cuenta el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentra la actora y su núcleo familiar.

Tercero.- ORDENAR que por Secretaría General de la Corte se remita el expediente al Juzgado 2° Civil del Circuito de Neiva, quien se encargará de vigilar el cumplimiento de la sentencia.

Cuarto.- Por Secretaría General, LIBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.
Cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En adelante Fonvivienda o el Fondo accionado.

[2] A folio 2 del cuaderno principal, se observa fotocopia de la consulta del estado del subsidio de la señora Yinna Paola Hernández Quintero en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual consta que se postuló para la convocatoria que en el año 2007 se realizó para la adquisición de vivienda nueva o usada para la población desplazada. La fecha de postulación data del 12 de julio de 2007 y la fecha de calificación como apta para recibir el subsidio, se reporta desde el 9 de octubre de 2007. El subsidio corresponde a un valor de \$15'400.000.

[3] A folio 49 del cuaderno principal, se observa copia de la consulta del estado del subsidio de la señora Yinna Paola Hernández Quintero en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual consta que se encuentra en el proceso de bolsa de desplazados y que su proceso corresponde a la etapa IV, atinente a la asignación del mismo. Esta información la aportó Fonvivienda. En este documento se incluye el núcleo familiar de la actora, en el cual se reporta como madre cabeza de familia a cargo de su hijo

menor de edad.

[4] A folio 50 del cuaderno principal, obra la calificación del proceso de asignación de subsidio a la actora.

[5] Ver entre otras las sentencias T-923 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-718 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-084 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-151 de 2012 (MP Juan Carlos Henao Pérez) y T-181 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa).

[6] SU-713 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil).

[7] En sentencia T-153 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), esta Corporación al tratar el tema de la duplicidad en la presentación de acciones de tutela, señaló que “(...) no es posible revisar asuntos que con anterioridad han sido excluidos de selección, por cuanto, en esos casos, existe cosa juzgada constitucional, no siendo admisible que ulteriormente se reabra el debate sobre lo resuelto, como quiera que las decisiones judiciales se tornan inmutables y definitivamente vinculantes”.

[8] Sentencia T-149 de 1995.

[9] Sentencia T-308 de 1995.

[10] Sentencia T-443 de 1995.

[11] Sentencia T-001 de 1997.

[12] Sentencias T-502 de 2008 y T-153 de 2010.

[13] Sentencia T-751 de 2007.

[14] Sentencias T-463 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-245 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Además, importa señalar que en la sentencia T-565 de 2011 (MP Humberto Sierra Porto), la Sala Octava de Revisión precisó que “[e]sta corporación ha sido enfática en indicar que en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, este medio de defensa judicial solo procede cuando (i) no exista otro medio de defensa judicial para resolver un conflicto relacionado con la vulneración de un derecho

fundamental; (ii) a pesar de existir otras acciones ordinarias, éstas no resultan en el caso concreto idóneas ni eficaces para la protección del derecho fundamental alegado; o, (iii) existiendo otras acciones, resulta indispensable la intervención del juez constitucional para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental, acreditando la inminencia del perjuicio, la gravedad del mismo, las medidas urgentes para evitar el daño y la impostergabilidad de las mismas. // En las hipótesis (i) y (ii), el amparo constitucional es el medio judicial apropiado para la protección de los derechos fundamentales, motivo por el cual lo resuelto por el juez de tutela tiene carácter definitivo. En el supuesto (iii) la orden proferida por el juez de tutela tiene carácter temporal pues solamente sus efectos se extienden hasta tanto el juez natural resuelva la controversia mediante sentencia definitiva”.

[15] Sentencias T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinoza), T-1115 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinoza) y T-776 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[16] Puntualmente señaló que “También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte ‘la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...)”.

[17] Sentencia T-479 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

[18] (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

[19] (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[20] Al respecto ver los autos 109 de 2007, 116 y 233 de 2008, y la sentencia T-479 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

[21] Sentencia T-479 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

[22] Sentencia T-776 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[23] (MP Manuel José Cepeda Espinosa). También son relevantes sobre la materia los Autos 385 de 2010 y 219 de 2011 (ambos del MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[24] Artículo 2° del Decreto 555 de 2003.

[25] Sentencia T-1161 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada en las sentencias T-067 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla) y T-927 de 2012 (MP Alexei Julio Estrada, con salvamento de voto del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva).

[26] Sentencia T-373 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis).

[27] Sentencia T-927 de 2012 (MP Humberto Sierra Porto).

[28] (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[29] (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[30] (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[31] (MP María Victoria Calle Correa).

[32] (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[33] (MP Alexei Julio Estrada, con salvamento de voto del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva).